

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 16/2014 rd**

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och av utlänningslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 december 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och av utlänningslagen till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Elina Immonen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Heidi Manns-Haatanen, social- och hälsovårdsministeriet
- migrationsdirektör Kristina Stenman, arbets- och näringsministeriet
- jurist Tanja Välke, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, ansvarsområdet för arbetarskydd

- direktör Jari Kähkönen, Joutseno flyktingförläggning
- överinspektör Johanna Räty, Migrationsverket
- minoritetsombudsmannen Eva Biaudet och överinspektör Venla Roth, minoritetsombudsmannens byrå
- specialsakkunnig Anu Wikman-Immonen, Finlands Kommunförbund
- utbildningspolitisk expert Mikko Laakkonen, Servicefacket PAM rf
- expert Katariina Heikkinen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- verksamhetsledare Jaana Kauppinen, Pro-tukipiste ry.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- inrikesministeriet, polisavdelningen
- inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen
- Byggnadsförbundet rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår att lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och utlänningslagen ska ändras. Det föreslås att rubri-

ken för lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd ska ändras så att det framgår redan av lagens namn att den ska tillämpas också på identifiering av och hjälp till offer för människohandel.

Syftet med propositionen är att utveckla hjälpsystemet för offer för människohandel genom att ta in bestämmelser om de etablerade arbetssätten i lag. Det är meningen att identifieringen av och hjälpen till de som fallit offer för människohandel ska bli mera åskådlig och förutsägbar och att ansvarsfördelningen ska bli en tydligare helhet där offren skyddas och deras mänskliga rättigheter och likabehandlingen av dem tryggas.

Utskottet har behandlat propositionen i fråga om sin sektor och anser att den är angelägen och behövlig, och tillstyrker lagförslaget med följande kommentarer.

Hjälpsystemet

Vid människohandel handlar det om att människor exploateras, att deras sårbarhet utnyttjas och att de kontrolleras. Förövarna försöker beröva offren deras frihet genom att kontrollera, manipulera och hota dem så mycket att de inte längre förmår skydda sig mot att bli utnyttjade eller klarar att bryta sig loss från den skadliga situationen. Det här gör ofta identifieringen, brottsutredningen och hjälpinsatserna till ett ytterst utmanande arbete som kräver ingående kännedom om människohandeln som fenomen och kompetens att bemöta offren.

Såväl identifieringen av offren för människohandel som hjälpsystemet har enligt inkommen utredning utvecklats avsevärt under de senaste åren. Hjälpsystemet fungerar bättre än förut och är mera överskådligt, och i dagens läge har det bättre förutsättningar än tidigare att tillgodose de enskilda offrens individuella behov av hjälp. Också antalet klienter inom hjälpsystemet har ökat i jämn takt och ligger nu stadigt på ett antal om cirka 80—100 personer per år. Antalet nya klienter har varit i genomsnitt 50 personer per år under de senaste åren. Trots den positiva utvecklingen finns det enligt utskottets uppfattning

fortfarande mycket kvar att göra för att vidareutveckla hjälpsystemet.

Med hjälpsystemet avses enligt vedertagen praxis den verksamhet som bedrivs vid förläggningen i Joutseno för att hjälpa offer för människohandel, men i den gällande lagstiftningen används inte begreppet hjälpsystem och systemets uppgifter anges inte tydligt i lag. De viktigaste behoven av ändringar gäller ställning och uppgifter för hjälpsystemet i Joutseno, förtydligande av arbetsfördelningen mellan kommunen och hjälpsystemet, tryggnad av likabehandlingen av offren, upptagning i och avförande från hjälpsystemet och behöriga myndigheter vid identifiering.

Likabehandlingen av offren för människohandel i hjälpsystemet

Syftet med hjälpsystemet är enligt 33 § i det första lagförslaget i propositionen att ordna hjälpinsatser till offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland och att samarbeta med kommunen om hjälp till offer för människohandel som har en hemkommun i Finland. Hjälpsystemet upprätthålls av förläggningen i Joutseno. Hjälpsystemets roll i förhållande till kommunernas service-system är enligt motiveringen till 3 § i lagförslaget (s. 30/II) närmast att anvisa tjänster och ge konsultation vid hjälpinsatser.

Genom den föreslagna propositionen införs nuvarande praxis i lag och ett beslut om att uppta en person i hjälpsystemet fattas i fråga om alla personer som enligt en framställning ska upptas, oavsett om de har en hemkommun eller inte. Hjälpsystemet i Joutseno svarar i praktiken för kartläggningen av situationen för och behoven hos alla personer som finns i systemet, för rådgivningen och hjälpen till dem och för hänvisandet av dem till tjänster och stödinsatser samt för den klientspecifika samordningen och för uppföljningen av klientens situation.

Det är viktigt och nödvändigt att vedertagen praxis tas in i lagen och utskottet anser att det gör myndigheternas ansvar tydligare. Samtidigt vill utskottet uttrycka sin djupa oro över den bristande likabehandlingen av de som fallit of-

fer för människohandel. Kompetensen och erfarenheten av att hjälpa offer för människohandel är koncentrerad till förläggningen i Joutseno, där offren får sakkunnig hjälp och adekvat stöd. Däremot är det enligt en utredning till utskottet möjligt att offren i enskilda kommuner inte får en sakkunnig bedömning av vilka tjänster som behövs för återhämtningen på grund av att kommunen inte har några erfarenheter av offer för människohandel eller för att erfarenheterna är begränsade. Utskottet uttrycker också sin oro över att det är svårt att snabbt få den krishjälp som behövs i många kommuner på grund av överbelastningen av servicesystemet. Det är nödvändigt att trygga likvärdiga möjligheter för offren för människohandel att få sakkunnig hjälp och utskottet anser det väsentligt att social- och hälsovårdsministeriet med det snaraste utarbetar anvisningar till kommunerna om hjälp till offren.

Det är också viktigt att hjälpsystemet utvecklas så att offren styrs till systemet i högre utsträckning än för närvarande. Utskottet påpekar att man i vårt land vet rätt litet om andra former av människohandel än sexuellt utnyttjande och människohandel för arbetskraftsexploatering. Dessutom har hjälpsystemet i Joutseno anvisats i huvudsak sådana personer som blivit offer för arbetskraftstrafficking, i motsats till många andra länder där de identifierade offren ofta är sådana som blivit sexuellt utnyttjade. Också antalet identifierade minderåriga offer för människohandel är ur ett internationellt perspektiv mycket lågt i vårt land.

Propositionen föreslår att det i den ändrade mottagningslagen tas in en informativ bestämmelse om att förläggningen i Joutseno samarbetar med barnskyddsmyndigheterna när det gäller att hjälpa barn som fallit offer för människohandel och barn som medföljer ett offer. Dessutom ska Migrationsverket utan dröjsmål börja spåra föräldrarna till eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden om ett sådant barn utan vårdnadshavare som är offer för människohandel. De föreslagna ändringarna är enligt utskottet bra, men otillräckliga, och utskottet anser att myndigheternas behörighets- och ansvarsfrågor

behöver förtydligas ytterligare när det gäller att hjälpa barnoffer. Utskottet vill lyfta fram alla hjälpinstansers gemensamma ansvar för bedömning av situationen när det är fråga om hjälp till barnoffer.

Frivilligorganisationernas roll i hjälpsystemet

Identifieringen av och hjälpen till offer för människohandel sker inom ramen för arbetet med rådgivnings- och stödtjänster med låg tröskel och genom uppsökande arbete. Identifieringsarbetet sker också som inbördes konsultativt samarbete mellan organisationerna och i samarbete med myndigheterna. Organisationerna har en betydande roll när det gäller att känna igen särskilt sådana offer som är rädda för att kontakta myndigheterna eller som är rädda för följderna av en kontakt.

Utskottet framhåller vikten av ett brett samarbete mellan myndigheterna och de frivilligorganisationer som hjälper offer för människohandel. Organisationerna har en särskild kompetens och har genom de offer för människohandel som är deras klienter och dessas berättelser samlat in och fått information. Det är mycket viktigt att organisationernas erfarenhet och kompetens används i bred omfattning och att utbildning och information om människohandel och identifiering av offren för den överförs till alla aktörer, men också till allmänheten. Det långsiktiga och sakkunniga understödsarbete som frivilligorganisationerna utför måste tryggas genom tillräcklig resurstilldelning.

Uppföljning och utvärdering

Det är väsentligt att verkningarna av de föreslagna ändringarna och effektiviteten hos hjälpsystemet följs upp på bred front under åren 2015–2016 i enlighet med statsrådets uttalande. Utifrån den utvärdering som görs på basis av uppföljningen bör lagstiftningsåtgärder vidtas vid behov. Nödvändigheten av en särskild lag om hjälpsystemet för offer för människohandel bör bedömas senast i samband med den utredningen.

Ställningstagande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

*att förvaltningsutskottet beaktar det
som sägs ovan.*

Helsingfors den 28 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tarja Filatov /sd
medl. Anna Kontula /vänst
Laila Koskela /cent
Jari Lindström /saf
Eeva-Maria Maijala /cent
Lea Mäkipää /saf
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Mikael Palola /saml
Terhi Peltokorpi /cent
Kristiina Salonen /sd
Arto Satonen /saml
Eero Suutari /saml
Katja Taimela /sd
Jani Toivola /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.